

## Role liniových pracovníků ve veřejné politice

Horák, Pavel; Horáková, Markéta

Veröffentlichungsversion / Published Version

Zeitschriftenartikel / journal article

### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Horák, P., & Horáková, . M. (2009). Role liniových pracovníků ve veřejné politice. *Sociologický časopis / Czech Sociological Review*, 45(2), 369–395. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-68575>

### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

### Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

## Role liniových pracovníků ve veřejné politice\*

PAVEL HORÁK, MARKÉTA HORÁKOVÁ\*\*

Fakulta sociálních studií Masarykovy Univerzity, Brno

### Street-level Bureaucrats and Their Role in Public Policy

**Abstract:** This article puts forward the concept of street-level bureaucrats and their role in public policy in its full complexity. In the first two parts the authors define street-level bureaucrats and the roots of the basic ideologies that determine their behaviour (principles of bureaucracy, professionalism, bureau-professionalism and managerialism). They draw on previous analytical studies they conducted on this theme and present the latest empirical findings on the behavior of street-level bureaucrats who work with unemployed people. In this way they try to demonstrate the importance of principles of bureaucracy, professionalism, and bureau-professionalism in contemporary public policy.

**Keywords:** street-level bureaucracy, public policy, bureaucracy, professionalism, bureau-professionalism, managerialism, Czech Republic.

*Sociologický časopis/Czech Sociological Review, 2009, Vol. 45, No. 2: 369–395*

Problematikou byrokracie první linie, která představuje agentury financované z veřejných (vládních nebo nevládních) rozpočtů, mezi jejichž zaměstnanci je významný podíl úředníků první linie, se zabýváme již řadu let [např. Horák 2005; Sirovátka, Horák, Horáková 2007; Horák, Kulhavý 2008]. Navazujeme přitom na četné zahraniční výzkumy, které se od počátku 70. let až do současnosti zabývají možnými důvody selhávání veřejných politik a dílčích veřejných programů a jejich kvalitou a které se shodují v tom, že klíčovou oblastí, kde je možné odkrýt skutečné důvody těchto selhání, jsou regionální a lokální organizace, které tyto politiky realizují, a jejich prostředí.

V souladu s výsledky novodobých studií v oblasti veřejného managementu jsme sami potvrdili, jak významná je v českém prostředí role, kterou linioví pracovníci zastávají v průběhu jednání s konkrétními uživateli poskytovaných programů (platí to především pro programy sociální politiky v oblasti zaměst-

\* Tato studie vznikla s podporou Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy – výzkumný záměr „Reprodukce a integrace společnosti“ (MSM002 1622408).

\*\* Veškerou korespondenci posílejte na adresu: PhDr. Pavel Horák, Ph.D., Mgr. Markéta Horáková, katedra sociální politiky a sociální práce, Fakulta sociálních studií Masarykovy univerzity v Brně, Joštova 10, 602 00 Brno, e-mail: horak@fss.muni.cz, horakova@fss.muni.cz.

nanosti, bydlení, vzdělání, péče o zdraví, rodinné politiky, sociálního zabezpečení, ale i např. v případě programů bezpečnostní politiky nebo politiky životního prostředí [srv. Potůček et al. 2005: 19]). Ve svých výzkumech jsme vycházeli z klíčového rozdělení na byrokratické, profesionální a smíšené, tzv. byroprofesionální jednání těchto pracovníků.

V této stati se pokusíme předložit koncept liniových pracovníků jako tzv. úředníků první linie, jakož i naznačené koncepty způsobů jejich jednání, pokud možno co nejkomplexněji. Z toho důvodu bude první a druhá část textu věnována vymezení liniových pracovníků a kořenům principu byrokracie, profesionalismu, byroprofesionalismu a manažerismu, které jejich jednání významně ovlivňují. V třetí, analytické části textu, navážeme na naše předchozí výzkumná zjištění a předložíme výsledky posledního průzkumu, který jsme provedli v květnu 2008. Zaměřili jsme se v něm na zkušenosti vybraných uživatelů politiky pracovního trhu s byrokratickým, profesionálním anebo smíšeným (tzv. byroprofesionálním) jednáním úředníků. Snažíme se tím empiricky podpořit významnost užívání naznačených konceptů byrokracie, profesionalismu a manažerismu při zkoumání chování úředníků v současné veřejné politice.

## **1. Liniovní pracovníci ve veřejné politice a odlišné způsoby jejich jednání**

### *Lipskyho koncept byrokracie první linie*

Nedávné výzkumy v oblasti veřejného managementu a implementace politiky [např. Jewell, Glaser 2000; Meyers, Riccucci, Lurie 2001; Maynard-Moody, Musheno 2003] definitivně potvrdily dřívější úvahy a případová zjištění o klíčové roli řadových pracovníků při realizaci veřejných a sociálních programů [Weatherly, Lipsky 1977; Lipsky 1980, 1991; Vinzant, Crothers 1998] a nepřímý vliv manažerů na veškeré jejich aktivity [Riccucci 2005].

Role řadových pracovníků<sup>1</sup> ve státních organizacích je podstatou Lipskyho konceptu „byrokracie první linie“ [Lipsky 1980]. Tito „linioví byrokraté“ představují všechny pracovníky veřejných služeb, kteří při výkonu své práce jednají přímo s občany a mají poměrně rozsáhlou svobodu v rozhodování, kterou využívají při řešení konkrétních problémů svých klientů. Za street-level byrokraty je možné považovat „učitele, policisty a ostatní zákon prosazující zaměstnance, soudce, právníky a jiné zaměstnance soudů, zdravotníky a další státní zaměstnance, kteří mají přístup k vládním programům a poskytují v jejich rámci služby“ [Lipsky 1980: 3; srv. Vinzant, Crothers 1998; Maynard-Moody, Musheno 2003].

Lipsky [1980] tvrdí, že úředníci první linie jsou během své práce vystaveni náročným a nejednoznačným pracovním podmínkám, které ovlivňují jejich rozhodování a znemožňují jim vykonávat jejich zaměstnání tak, jak by si přáli. Těmi-

<sup>1</sup> Jindy jsou nazýváni „street-level byrokraté“, „výkonoví pracovníci“, „úředníci první linie“ anebo „linioví pracovníci“ [např. Winkler 2001; Musil 2004; Horák 2005, 2007].

to překážkami jsou zejména chronicky nedostatečné zdroje různého typu, rostoucí poptávka po nabízených službách a nejednoznačné, vágní anebo konfliktní cíle organizace a realizovaných programů. Dalším úskalím je obtížně měřitelný anebo zcela neměřitelný výkon řadových pracovníků a nedobrovolnost, a tím i nízká motivace jejich klientů [srv. Lipsky 1980: 27–8].

Vedle náročných a nejednoznačných pracovních podmínek jsou linioví byrokraté vystaveni tlakům odlišných zájmů a preferencí ostatních pracovníků, kteří jsou v hierarchicky nadřazené pozici. Jde zejména o manažery, kteří pociťují vůči řadovým pracovníkům ambivalentní vztah: na jedné straně vnímají vzájemný názorový rozpor a na straně druhé svou závislost [Lipsky 1980]. Role manažera je totiž spojena s řízením podřízených ve snaze dosáhnout cílů organizace a realizovaných programů; zaměřují se proto na pracovní výkon liniových pracovníků a na minimalizaci jejich autonomie, aby docházelo k co nejmenšímu odklonu od jimi stanovených strategických cílů. Zároveň ale usilují o to, respektovat požadavky liniových pracovníků. Ti se oproti tomu snaží řešit specifické potřeby svých klientů, a maximalizovat proto svou autonomii tak, aby mohli užít vlastních, specializovaných postupů, které nejsou manažery předem naplánovatelné. Jejich záměry tak nejsou často v souladu s cíli samotné organizace.

Pracovní podmínky i odlišné zájmy různých zaměstnanců organizace soustavně ovlivňují průběh rozhodování řadových pracovníků v konkrétních pracovních situacích. Způsobují větší či menší měrou uvědomované rozpory v jejich roli a staví je před mnohdy obtížně řešitelné dilematické situace. Ty se mohou týkat buď úvah o povaze poskytovaných veřejných programů, anebo může jít o dilemata, která ovlivňují konkrétní způsoby jednání pracovníků s klienty [blíže Lipsky 1980; Musil 2004].

Vyšší míra autonomie vyžadovaná liniovými pracovníky v podstatě představuje požadavek mít „moc rozhodovat a definovat“ [Lipsky 1980; Baldwin 2000], která se ale managementu organizací většinou moc nelíbí [Brodkin 1997]. Vyšší míra autonomie je nicméně přítomna u liniových pracovníků i přes nelihost manažerů vždy. Důvodem je četnost a bezprostřednost kontaktů mezi liniovými pracovníky a jejich klienty a specifičnost odlišných potřeb těchto klientů. Z tohoto důvodu jsou monitorování a kontrola street-level byrokratů obvykle zcela znemožněny. Mezi liniovými pracovníky a jejich nadřízenými se tak vytváří významný odstup a s posunem dolů po organizační hierarchii se jejich prostor pro rozhodování nutně zvyšuje [Wilson 1989].

Koncentrace volnosti liniových pracovníků v samostatném rozhodování na nižších úrovních organizace má ale paradoxní kvalitu. I když zastávají street-level byrokraté v procesu poskytování služeb rozhodující pozici, jejich pracovní podmínky jenom zřídka umožňují maximální pracovní výkony. Na jedné straně se totiž od nich očekává, že budou jednat s klienty jako s jednotlivci. Rostoucí počet uživatelů služeb je ale na straně druhé nutí vymýšlet rutinní aktivity, které umožňují klienty „zpracovat“ v masovém měřítku. Zatímco administrátoři na vyšší úrovni a tvůrci politiky jsou zcela zaujati tím, jak jsou politiky stanoveny

v legislativě, nařízeních a směrnicích, hlavním zájmem street-level byrokratů je oproti tomu zvládat stres a složitost jejich každodenní práce [Elmore 1978].

Linioví pracovníci se během rozhodování snaží čelit nejednoznačným a nejednotným pracovním podmínkám a zájmům jiných aktérů tím, že vytvářejí tzv. mechanismy zvládání (copying mechanisms) [Lipsky 1980].<sup>2</sup> Jejich podstatou je nalézání a učení se relativně složité sadě pracovních neformálních rutin, které představují spoléhání se na jednoduché standardizované zdroje informací o klientech. Ty jim umožňují jednoduchou a rychlou klasifikaci a označování klientů (např. „rozený alkoholik“, „drogově závislý“ apod.). Díky formálnosti rutin je zajištěna osobní distance mezi klientem a pracovníkem [Lipsky 1980: 201].

Ve své podstatě mají mechanismy zvládání dvojí funkci. V prvním případě umožňují liniovým pracovníkům nalézat řešení, jak zvládnout problémové klienty, velkou pracovní zátěž a tlaky plynoucí z nutnosti respektovat stovky pravidel a procedur, a zodpovědně je přizpůsobit konkrétním klientům [Lipsky 1991]. Jinými slovy, umožňují jim řešit nejednoznačné služby a hodnoty, které jsou klíčovými prvky ovlivňujícími průběh jejich rozhodování. Věří přitom, že dělají to nejlepší, co je za daných nepříznivých okolností v jejich silách [Lipsky 1980]. Dochází tak k vyhýbání se (resp. k oddalování) dilematům, které u street-level byrokratů vznikají, a účelem těchto strategií je potom uplatnit a ospravedlnit právě ty způsoby jednání s klientem, které umožňují řadovým pracovníkům, aby se vzniklým dilematům vyhnuli [Musil 2004]. V druhém případě mohou mechanismy zvládání sloužit street-level byrokratům k tomu, aby byli co nejúspěšnější v učení se pravidlům a v manipulaci s nimi, v kontrole klientů, v co nejideálnějším rozdělování dávek a služeb, a tím i v redefinování veřejné politiky [Prottass 1979].

Souhrnně řečeno, z Lipskyho konceptu úředníků první linie vyplývá [Lipsky 1980], že existence neurčitých pracovních podmínek vyvolává u liniových zaměstnanců dilemata, která se pracovníci v rámci své pozice, role a autonomie snaží řešit uplatněním vlastních strategií interakce s klienty [srv. Musil 2004]. I když ale linioví pracovníci vykazují naprogramované chování, které představuje rutinní oddalování či přehlížení psychicky vyčerpávajících situací, mají možnost zvolit vedle neosobního, rutinního přístupu ke klientům více osobní, ne-rutinní přístup.

V této souvislosti můžeme odlišit dva způsoby chování úředníků první linie, které mají bezprostřední vliv na jednání s uživateli veřejných programů a zprostředkovaný vliv na veřejnou politiku, ve které se angažují. Prvním typem je byrokratické, neosobní chování, které se vyznačuje dodržováním předem stanovených zákonných a organizačních pravidel a norem. Na straně druhé můžeme identifikovat profesionální, na životní situaci klienta zaměřené individuální chování. To spočívá v dodržování norem dané profese, které mohou být vůči pravidlům organizace či zákona v protikladu.

<sup>2</sup> Prottas [1979] hovoří o mechanismech masového zpracovávání klientů, Musil [2004] o vlastních strategiích interakce s klienty.

## 2. Odlišná jednání liniových pracovníků: vliv principů byrokracie, profesionalismu, byroprofesionalismu a manažerismu

### *Principy profesionalismu*

Profesionální liniovní pracovníci a sledování jejich postavení ve státních byrokratických organizacích jsou předmětem zájmu sociologů organizace již od 70. let minulého století [např. Scott 1969; Smith 1970; Blau, Meyer 1971; Forder 1974; Brown 1975]. Důležitým zdrojem informací o liniových pracovnících ve veřejné a sociální politice jsou také studie, které se zabývají mechanismy fungování sociálního státu [např. Brodtkin 1997, 2001; Clarke, Newman 1997] a rolí liniových (sociálních) pracovníků [Dominelli 1997; Harris 1998, 2002].

Častým předmětem zájmu sociologů organizace je konfliktní postavení profesionálů v byrokratické struktuře organizace, ve které se vyskytují [obzvl. Scott 1969; Blau, Meyer 1971]. Principy byrokracie a profesionalismu jsou totiž ve své podstatě protikladné. Podle Freidsona [Freidson 2001] je na ně možné nahlížet jako na dva odlišně fungující světy (modely), které jsou založeny na odlišných předpokladech (logikách).<sup>3</sup>

Logika byrokracie, reprezentovaná státními i nestátními organizacemi, představuje „svět předpověditelnosti a efektivity“, ve kterém vedoucí a manažeři organizací kontrolují ty, kteří vytvářejí statky a služby. Produkce a distribuce statků a služeb je zde plánována a kontrolována administrativou velkých organizací. Každá z nich (ať již soukromá, či veřejná) je ovládána na základě sady organizačních pravidel. Ta ustavují jednak kvalifikaci pracovníků zaměstnaných k vykonávání různých prací a zároveň definují jejich povinnosti.

Logika profesionalismu je oproti tomu založena na existenci světa pracovníků, kteří mají specializované znalosti, jež jim umožňují poskytovat obzvláště důležité služby. Tito pracovníci mají moc organizovat a kontrolovat svou vlastní práci. Pouze oni mohou poskytovat konkrétní služby spotřebitelům. Jakožto členové své „profese“ mají právo kontrolovat a upravovat výhradně práci svých kolegů. Své moci samostatně jednat nezneužívají, protože se věnují práci z nadšení a touhy pomoci druhým spíše než kvůli maximalizaci svého užitku. Uživatelé služeb a manažeři se tak mohou spolehnout na jejich vysoce kvalitní práci za rozumnou cenu.

Za „profesionály“ bývají obvykle považováni pracovníci s absolvovaným specializovaným výcvikem, kteří se přiklání k profesionálním referenčním skupinám, jež stojí mimo organizaci [Scott 1969]. Jde o různé profesní komory, sdružení a asociace. Hlavním cílem těchto skupin je vytváření a kontrola kritérií výkonu (standardů) profesionálů. Vláštností, stejně jako pracovníci, systematicky utvářeným poznáním, profesionální autoritou a kulturou. Dále pak prosazu-

<sup>3</sup> Freidson [2001] se zmiňuje i o třetím modelu, a to o svobodných trzích. Jde podle něj o svět organizovaný na základě spotřeby, kde jsou klíčovou hodnotou náklady a hlavním principem svobodná soutěž.



jí dohodnutý etický kodex správného jednání a vyžadují jeho dodržování pod hrozbou sankcí [Greenwood 1965]. Tyto skupiny mají dvojí moc: vedle možnosti kontrolovat kritéria výkonu profesionálů mohou také určit, kdo je kvalifikovaný k vykonávání definované sady úkolů (a zabránit tak, aby je vykonával někdo jiný [Freidson 2001]). Na základě této moci jednotlivé profese aspirují na vysoký status ve společnosti. Jinými slovy, profesionalismus představuje ideologii, jejíž funkcí je legitimovat moc, autoritu a status profesních skupin představovaných lékaři, učiteli, sociálními pracovníky apod. [Forder 1974].

Za základní „princip profesionalismu“, který určuje výslednou roli a praktiky liniových (profesionálních) pracovníků, můžeme považovat požadavek autonomie k dodržování jednotné profesionální ideologie a z ní vyplývajících norem (tj. profesionálních pravidel a standardů). Jak jsme již uvedli, jádrem profesionalismu jsou specifické a společností uznávané znalosti a dovednosti, které nejsou jednoznačně standardizovatelné, a tím i racionalizovatelné. K jejich prosazování vyžadují profesionální pracovníci oproti neprofesionálům určitou míru autonomie, aby mohli vykonávat svou práci, resp. aby mohli zvažovat zcela nezávisle možná řešení, rozhodovat se pro ně a být přitom odolní vůči existujícím nařízením [Forder 1974; Freidson 2001; srv. Lipsky 1980, 1991]. Požadavek autonomie je podporován profesními institucemi, které monitorují vzdělání a výcviky pracovníků, kontrolují jejich jednání, poskytují licence a disciplinují vzdorující členy. Využívají k tomu své vlastní ideologie a norem (pravidel a standardů), které by měly být dodržovány. Cílem takto zajišťované interní regulace a seberegulace profesionálních liniových pracovníků ve státních organizacích na lokální úrovni je jejich ochrana před intervencemi vlády [srv. Harris 1998, 2002].

#### *Vztah profesionalismu a byrokracie*

Převaha profesionalismu nad byrokracií v současné veřejné politice byla v posledním desetiletí empiricky potvrzena celou řadou vědců, kteří se zabývali změnami manažerských praktik, užívanými technologiemi a vlastním prostředím firem [blíže např. Freidson 2001; Riccucci 2005]. Jinými slovy, základní byrokratické principy hierarchické kontroly realizované na základě formálního dohledu byly nahrazeny novými formami organizace a zaměstnanosti, které jsou založeny na autonomii aktérů a možnosti uplatňovat normy své profese (jde o tzv. otevřené systémy anebo volně spojené dynamické sítě).

Při uplatňování profesionálních principů v byrokraticky fungující organizaci veřejné politiky můžeme identifikovat dva základní typy konfliktů, které souvisí s požadavkem autonomie liniových pracovníků: ovlivňují totiž to, jak tito pracovníci vnímají cíle veřejných programů, které realizují, a zároveň ovlivňují zvolený způsob, jak těchto cílů dosáhnout [srv. Scott 1969; Smith 1970; Forder 1974; Blau, Meyer 1971].

První konflikt se týká odlišných norem, které ovlivňují vlastní jednání

liniových pracovníků (na jedné straně existují byrokratické normy vynucované organizací, na straně druhé normy profesionální, které pracovníci získávají mimo organizaci). Hlavním problémem je skutečnost, že jeden ze základních principů profesionalismu předpokládá, že profesionálové nebudou dodržovat výhradně nadřízená „formální“ pravidla a procedury stanovené zákonem a organizací. Měli by totiž uplatňovat normy a pravidla své vlastní profese, které vyzdvihují „neformální“ způsoby jednání s klienty a které jsou v protikladu vůči formálním pravidlům. Požadavek profesionálních liniových pracovníků na autonomii potřebnou k prosazování profesionálních norem pak nutně vede ke vzájemnému konfliktu principů byrokratické organizace a standardů využívaných profesionály. Odlišnost byrokratických (organizačních) a profesionálních norem má navíc za následek, že se vůči pracovníkům nadřízený management organizace snaží omezovat autonomii podřízených profesionálů a vést jejich chování k dodržování organizačních norem pomocí různých způsobů kontroly<sup>4</sup> [Riccucci 2005].

Druhý typ konfliktu se týká odlišné hierarchie kontroly dodržování byrokratických a profesionálních norem využívaných liniovými pracovníky (v prvním případě jde o hierarchický systém kontroly v byrokratické organizaci, který je založený na odpovědnosti podřízeného vůči nadřízenému v byrokratické struktuře; profesionalismus se na straně druhé spoléhá na sebekontrolu a sebedovědnost profesionálů). Tento konflikt má bezprostřední vliv na rozsah autonomie liniových pracovníků. Byrokratický systém má tendenci omezovat diskreci liniových pracovníků, zatímco touhou profesionálů je mít co největší prostor pro samostatné rozhodování. Hierarchie profesionální struktury totiž sestává ze série poradenských vztahů, které mají synergickou povahu. Hlavním zdrojem disciplíny profesionálů je skutečnost, že standardy, které by měly dodržovat, vychází z profesionálního školení a norem kolegů. Profesionál pak jedná s uživateli veřejných služeb na základě vlastního profesionálního úsudku, a i když jeho nadřízení kolegové nesouhlasí s jeho rozhodnutím, nic s tím nemohou dělat kvůli jeho právu na vlastní volbu [Smith 1970]. Zatímco profesionál vyžaduje k řešení konkrétních případů anebo při vymezování svých práv a povinností minimum nařízení, a tedy i minimum kontroly, byrokratická hierarchie je systémem velmi přísné kontroly. Byrokrat je totiž ovládán pravidly a nařízeními, která definují jeho povinnosti. Na jejich základě řeší jednotlivé případy a v okamžiku jakýchkoli pochybností se musí obrátit na nadřízeného úředníka [ibid.: 26].

<sup>4</sup> Kromě možnosti odepřít liniovým pracovníkům zdroje různého typu, omezit jim příležitosti pro uplatňování jejich dovedností a možnosti povýšení a získání vyššího statusu v organizaci [Forder 1974], bývá nejčastěji zmiňován přímý a nepřímý způsob kontroly. V prvním případě jde o „výcvik“ pracovníka s cílem internalizovat standardy závazku vůči organizaci a osvojit si úroveň kompetencí, které zajistí, aby bylo budoucí pracovníkovo jednání v souladu s určitými normami i při absenci intenzivní kontroly. Další způsob kontroly spočívá v míře a typu „komunikace“. Vedení organizace má totiž možnost vyžadovat od liniových pracovníků různé zprávy, kopie a jiné dokumenty a/nebo distribuovat či omezovat přístup k informacím, které do organizace přicházejí z vnějšího prostředí [Smith 1970; Croziér 1977].



Existenci zmíněných konfliktů potvrdilo již v polovině 70. let několik autorů s tím, že se profesionálové (z řad lékařů, vysokoškolských profesorů, vědců a sociálních pracovníků apod.) opravdu pohybují ve dvou odlišných a částečně konfliktních institucionálních prostředích [Scott 1969]. To má za následek, že se profesionálové často vyznačují mj. tím, že jsou kritičtí vůči cílům organizace, cílům veřejných programů a standardům jejich výkonu. Obzvláště to platí v případech, kde nejsou tyto cíle a standardy spoluutvářené členy jejich vlastní profese. Profesionálové vyžadují a očekávají vysoký stupeň autonomie, a tím i odstup od kontroly organizací. Také jsou méně vnímaví vůči sankcím organizací a upřednostňují dobré hodnocení svých kolegů před pochvalou nadřízenými administrátory [Scott 1969: 89].

Z logiky konceptu professionalismismu a z existujících empirických studií vyplývá, že profesionálové jsou sami svými pány a nadřízenými bývají ovlivněni jen zřídka nebo nepřímě. Je tedy opodstatněné zaměřit se empiricky za určitých okolností výhradně na liniové pracovníky ve veřejné politice a na jejich profesionalitu (a nikoli např. na manažery či jiné pracovníky).

Moc liniových pracovníků samostatně se rozhodovat ale není na druhou stranu vůbec jednoznačná. Důvodem je, jak již bylo naznačeno, jejich menší autonomie ve srovnání s pevně stanovenými profesemi.

I přestože existují názory, že principy professionalismismu a byrokracie nemusí být nutně v protikladu,<sup>5</sup> v praxi skutečně dochází k nutnému příklonu byrokrata k profesionálním principům anebo profesionála k byrokratickým principům. V prvním případě mnozí linioví pracovníci zaměstnaní ve státní správě často zastávají funkce, které překračují jejich běžnou (byrokratickou) roli: vedle administrativních úkonů mají také povinnost nahlížet na blaho uživatelů programů, nabízet jim pomoc a odkazovat je na jiné organizace. V druhém případě je práce profesionálních liniových pracovníků kromě mimoorganizačního institucionálního prostředí výrazně ovlivněna samotným pracovním prostředím uvnitř státní organizace, která hojně využívá principů byrokracie. Jinými slovy, „i když profesionální etika sociálních pracovníků podporuje realizaci pečovatelské dimenze, její využití v praxi je omezováno organizačními, legislativními, ekonomickými a politickými prioritami“ [Dominelli 1997: 221].

V mnoha ohledech potom linioví pracovníci představují hybridy [Stevenson 1972, cit. podle Brown 1975], protože kombinují profesionální a byrokratický styl jednání s klienty [Blau, Scott 1963]. Ve studiích o vývoji sociálního státu a roli liniových zaměstnanců se v této souvislosti hovoří o tzv. byroprofesionalismu.

<sup>5</sup> Jde zejména o společnou tendenci byrokratů a profesionálů chovat se vůči uživatelům služeb emocionálně nestranně, oba jsou navíc experty trénovanými pouze ve své úzce vymezené pracovní oblasti a dále pak se oba snaží v rámci své funkce budovat kariéru [Blau, Scott 1962]. Uvedené společné charakteristiky byrokratů i profesionálů ale představují poměrně obecné kategorie a jejich praktické využití je proto omezené.

### *Principy byroprofesionalismu*

Do poloviny 60. let v USA a do konce 80. let v Evropě bylo fungování sociálního státu ovlivněno tzv. novou veřejnou administrativou,<sup>6</sup> která byla reakcí na kritiku tradičního administrativního (byrokratického) státu. Tato nová administrativa se vyznačovala zejména tím, že byla organizována na principech byroprofesionalismu [Hoós et al 2005].

Byroprofesionalismus je založen na racionální administrativě byrokratických systémů a současně na profesionální expertize poskytovaných služeb [Harris 1998]. Jeho tvůrci předpokládají, že byrokratická administrativa by na jedné straně měla zaručovat sociální nestrannost institucí veřejné politiky a profesionalismus, na straně druhé by měla zajistit využití hodnotných znalostí v průběhu poskytování jednotlivých služeb. Nejde tedy ani o čistý autonomní profesionalismus, ani o převládání principu byrokratické hierarchie, ale o spojení obou prvků [Clarke, Newman 1997].

Byroprofesionální přístup se vyznačuje tím, že praktiky liniových pracovníků jsou ovlivněny příkazy stanovenými centrální vládou, které vyplývají z legislativy (zákonů, strategických dokumentů, metodik apod.). Omezená finanční kontrola a možnost velkého prostoru pro vlastní interpretaci legislativy by měly umožnit lokálním autoritám měnit své struktury, procedury a podobu, a tím i úroveň poskytovaných služeb. Ty by následně měly odpovídat vládou stanoveným obecným směrnícím veřejné politiky a programů. Existuje navíc požadavek, aby v organizacích dodržujících tyto principy disponovali pracovníci technickou kvalifikací, která by umožnila snazší kontrolu jejich pracovních postupů. Liniovní pracovníci ale nepředstavují jejich podřízené. Manažeři totiž mají liniovým pracovníkům poskytnout určitou míru autonomie, kterou potřebují pro kontrolu vlastního času a rozsahu, frekvence a způsobu kontaktu s uživateli veřejných programů. Služby poskytované veřejnosti potom nepředstavují pouze pracovní proces zprostředkovaný státem, ale i pracovní proces utvářený v kontextu specifických a jedinečných lokálních politik [Harris 1998]. Jinými slovy, „liniovému pracovníkovi zůstává určitý stupeň odpovědnosti za osobní rozhodování, který je podstatně větší než u jiných skupin zaměstnanců. Zatímco změny v organizační struktuře jsou výhradně reakcí managementu na vzniklé problémy, odpovědnost nesená individuálními pracovníky je jím ovlivněna pouze málo“ [Bamford 1989, cit. podle Harris 2002: 155].

Reforma sociálního státu, ke které došlo ve Spojených státech na konci 60. let a na začátku 70. let minulého století, je ale projevem obtížné realizace ideje byro-

<sup>6</sup> Nová veřejná administrativa reagovala na dosavadní nedostatečné ideologie veřejné správy a zároveň se snažila podpořit roli administrátora jakožto aktivisty usilujícího o sociální rovnost občanů. Prostředky dosažení těchto cílů byly především: zvýšený důraz na aktivnější participaci zaměstnanců státních a lokálních organizací; decentralizace jako projev zvýšení občanské účasti a zastupitelská byrokracie spočívající v zastupování zájmů občanů pracovníky veřejné správy [Hoós et al. 2005].

profesionalismu, neboť došlo k výraznému omezení profesionální složky jednání úředníků-byroprofesionálů [blíže Brodtkin 1997; Dominelli 1997]. V úvahách politických představitelů se projevoval značný skepticismus ve vztahu k odborné a osobní způsobilosti úředníků (některé politické autority neváhaly hovořit o náladovosti, lehkovážnosti a tvrdohlavosti těchto pracovníků [srovnej např. Goodsell 1981 nebo Brodtkin 2001]). Jednání úředníků-byroprofesionálů tak bylo pod neustálou kritikou – na jedné straně představiteli pravice za štedrost při distribuci sociální pomoci a za podvody, plýtvání a zneužívání veřejných prostředků, na straně druhé zastánci levicových politických názorů za přílišnou „péči“, porušování pravidel sociální pomoci a mnohdy autoritativní pracovní postupy. Důsledkem těchto diskusí a polemik bylo zavedení tzv. rodinného veřejně byrokratického modelu. Ten spočíval v posílení hierarchické organizační struktury a manažerské kontroly, ve standardizaci praktik výkonných pracovníků a v omezení jejich svobody v rozhodování. Kvalifikovaní sociální pracovníci byli ze státních organizací poskytujících sociální pomoc propuštěni a nahrazeni nekvalifikovanými pracovníky. „Praktiky úředníků se přesunuly od procesů zaměřených na potřeby jednotlivých klientů k procesům zaměřeným na procedury. Přístup klientů k sociální pomoci byl systematicky blokován na základě nově nastavených kritérií nárokovosti, které vyžadovaly enormní papírování“ [Brodtkin 2001: 6].

Zatímco profesionalita byroprofesionálů byla ve Spojených státech minimalizována, poválečný sociální stát v Evropě nebyl tímto trendem nijak ovlivněn. Vyvíjel se požadovanou dvojí logikou reprezentace veřejného: jednak byrokratickými znalostmi úředníků, kteří zajišťovali sociální nestrannost a odvolávali se na poskytování služeb ve veřejném zájmu, a dále pak profesionálními znalostmi těchto pracovníků. Ty měly být zárukou poskytování kvalitních služeb veřejnosti včetně inovací stávajících veřejných programů ve snaze o dosažení veřejného prospěchu a sociálního pokroku“ [Clarke, Newman 1997].

### *Principy manažerismu*

Byroprofesionální způsoby organizace veřejných programů, které dominovaly v poválečném sociálním státu, byly na konci 80. let a začátku let 90 minulého století nahrazeny ideologií „Nového veřejného managementu“.<sup>7</sup> Ta sledovala principy manažerismu, konkrétně pak flexibility, účinnosti, přísné kontroly a decentralizace [Brodtkin 2001]. Došlo k zestátnění sociální práce jakožto profese většiny

<sup>7</sup> Nový veřejný management zaváděný od poloviny 60. let v USA a od poloviny 80. let v Evropě kladl důraz na ekonomičnost, účinnost a efektivnost nákladů a organizací, nástrojů a programů sociálního státu, jakož i na zvýšení kvality jím poskytovaných služeb. Těchto cílů mělo být dosaženo zavedením nového způsobu řízení, tzv. nové vlády (new governance), která představovala tendenci uvolnit všudypřítomnou kontrolu, zflexibilnit řízení managementu, měření výkonů, kontraktování a privatizace [srv. Brodtkin 1997, 2001; Hasenfeld 1983; Clarke, Newman, 1997; Harris 1998; Hoós et al. 2005].

liniových pracovníků zaměstnaných ve státních organizacích veřejné politiky. Následně byla posílena byrokratická kontrola nad těmito úředníky v podobě většího vlivu managementu na definování jejich profesionálních úkolů a zavádění kontroly jejich pracovního výkonu. Management se rovněž podílel větší měrou než dosud na formálním vymezení služeb poskytovaných veřejnosti [Domenelli 1997].

Důvodem zavedení veřejného managementu (jako snahy prosadit nové způsoby řízení pracovního procesu v organizacích) byla soustavná kritika sociálního státu odbornou i laickou veřejností. Jeho instituce byly vnímány jako nákladné, s malým důrazem na účinnost poskytovaných programů jak ve vztahu k prospěchu účastníků, tak s ohledem na vynaložené prostředky [Harris 1998, 2002]. Klíčový byl kolaps důvěry v neutralitu byroprofesionálních režimů: profesionálové byli politiky vnímáni jako zranitelní díky své náklonnosti ke klientům a navíc vyžadovali příliš velkou regulaci a kontrolu managementem. Zároveň bylo kritizováno byrokratické uspořádání státních organizací pro jejich nevhodnost, neúčinnost a tím i neschopnost přizpůsobovat se změnám v proměnlivém moderním světě. Navíc byli byroprofesionálové kritizováni samotnými klienty sociálního státu za neosobní přístup [Clarke, Newman 1997].

Reformy byroprofesionálního způsobu organizace sociálního státu se týkaly zejména tří aspektů: změny způsobu organizace státních institucí, zavedení tržních mechanismů do veřejného sektoru a zavedení kvazitrhů [Clarke, Newman 1997; Harris 1998].

Podstatou organizačních reforem byl tzv. manažerský model organizace sociálních služeb, který spočíval v informační nadvládě managementu nad liniiovými pracovníky, a tím i ve všudypřítomné kontrole jejich práce [Harris 1998, 2000]. Ve skutečnosti šlo managementu o propojení informací získaných o pracovním procesu s jejich maximálním využitím. Získané informace měly být chráněny před jejich ztrátou a zároveň mělo dojít k eliminaci informací mezi podřízenými pracovníky. Informační monopol manažerů založený na znalostech jednotlivých kroků pracovního procesu měl pak spolu s kontrolou naplňování těchto kroků umožňovat řízení pracovních postupů tak, aby bylo dosaženo očekávaných cílů organizace, a tedy i cílů realizovaných programů.

V případě decentralizace poskytuje nový veřejný management liniiovým pracovníkům potřebnou autonomii a činí je plně odpovědnými za jejich aktivitu. Na pracovní proces je nahlíženo jako na proces složený z technické a ideologické komponenty: zatímco technická komponenta představuje samotný proces práce nebo její význam pro pracovníka, ideologická komponenta umožňuje pracovníkovi uvědomit si možnosti a způsoby využití výsledků jeho práce [Derber 1982, cit. podle Harris 1998]. Vlastní-li profesionální liniiový pracovník dostatečné technické znalosti a dovednosti, nutně pak neohrožuje zájmy managementu, a neexistuje proto požadavek technické kontroly jeho práce. Někteří profesionální liniioví pracovníci by pak mohli mít výrazný stupeň technické autonomie při určování reakcí na potřeby uživatelů služeb.

Zavedení kvazitrhů a zlepšení kvality poskytovaných služeb souvisí s potřebou decentralizovat řízení sociálního systému a zavést model tzv. kontraktu. A to i přesto, že služby by měly být nadále financované státem a regulované vládou [LeGrand, Barlett 1993; Sol, Westerveld 2005]. V souvislosti s decentralizací došlo ve vývoji sociálního státu ke třem jevům: k omezení řízení lokálních organizací centrálními vládami; k privatizaci veřejných služeb; a k odstátnění. Jde o procesy, během kterých byla část poskytovaných služeb přesunuta do soukromého sektoru s ospravedlněním, že budou ekonomicky efektivnější, dojde k redukci byrokratizace, podpoře inovací a k větší vnímavosti liniových pracovníků vůči potřebám jejich klientů [Hasenfeld 1983]. Mezi státními a nestátními organizacemi došlo k nárůstu počtu kontraktů, což fakticky znamenalo začlenění mnoha soukromých firem do obchodování s veřejnými službami, které byly dosud výhradně v rukou státu [Brodkin 2001]. Proces kontraktování přispěl ke zlepšení kvality poskytovaných služeb ze dvou důvodů. Nejenže sleduje principy soutěživosti a prodejnosti, ale vedle uzavírání dohod mezi státními a nestátními aktéry zavádí do praxe také možnost uzavírání individuálních dohod liniových pracovníků státních organizací s konečnými uživateli služeb ve formě voucherů a individuálních kontraktů [Sol, Westerveld 2005].

Reálné zavádění principů manažerismu ale ukázalo na výrazné slabiny ideologie nového veřejného managementu. Předmětem časté kritiky především v americkém prostředí se stala jednak její obecnost a dále pak nedostatečný dohled managementu nad procesem a významem práce (technická komponenta) a nad využitím výstupů politiky (ideologická komponenta) [Harris 1998, 2002]. Integrita liniových pracovníků byla často ochromena vyvlastěním smyslu jejich práce jednoduše tím, že je management organizace nutil plnit federální vládou předepsané výkonnostní kvóty, aniž by jim prozradil cíle nově zaváděných programů, na kterých se podíleli. V důsledku toho došlo k prosazování strategie kvantity poskytovaných služeb nad jejich kvalitou a také k tomu, že pracovníci vykonávali fakticky veškeré aktivity bez ohledu na to, k čemu měly původně sloužit, a do veřejných programů tak například umísťovali klienty bez ohledu na míru jejich angažovanosti v nich [Brodkin 1997, 2001; Jewell, Glaser 2000; Riccucci 2005].

Z předložených idejí nového veřejného managementu vyplývá, že principy manažerismu jsou založeny na flexibilitě a účinnosti systému, přísné kontrole výkonu podřízených pracovníků managementem a na decentralizaci řízení. Hlavním cílem managementu organizace je dosáhnout žádoucích výsledků implementovaných programů pomocí větší kontroly liniových pracovníků a jasněho definování jejich pracovních postupů. Jinými slovy, cílem manažerů je organizovat podřízené liniové pracovníky a jejich práci ve snaze o efektivní dosažení cílů organizace, a tím i cílů realizovaných programů („management by objectives“). Dopad principů manažerismu na konkrétní postupy jednání liniových pracovníků s klienty by se tak mohl projevit ve snaze pracovníků dosahovat manažery předem stanovených cílů (postupů) jejich práce.

Obecné principy manažerismu je ale možné využít pro jednání liniových pracovníků ke klientům pouze v omezené míře. Ukázalo se totiž, že vliv mana-

gementu na liniiové pracovníky bývá minimální nebo žádný. Dále pak, principy manažerismu jsou využívány spíše manažery než liniiovými pracovníky. Uvedené principy mohou navíc ovlivnit jednání liniiových pracovníků pouze tehdy, pokud by byly jasně definovány cíle realizovaných veřejných programů, což není téměř nikdy možné. V neposlední řadě manažerské principy svou povahou nejsou příliš využitelné pro zjišťování způsobu implementace programů liniiovými pracovníky, protože nevypovídají o „kvalitě“ přístupu liniiových pracovníků ke klientům, ale o míře „racionality“ jejich postupů, kterými sledují dosažení organizačních cílů anebo cílů programů. Jde tedy vlastně o tendenci racionálně (byrokraticky) dosahovat těchto cílů, což odpovídá Weberovu požadavku na jednání ideálního byrokrata [Weber 1947].

### **3. Jednání liniiových pracovníků z pohledu uživatelů veřejných programů: případová studie uchazečů o zaměstnání registrovaných na úřadech práce ve třech regionech ČR**

V této části textu předkládáme dva typy výzkumných šetření, ve kterých jsme se zaměřili na zjišťování vlivu principů byrokracie, profesionalismu a byroprofesionalismu na způsoby realizace veřejné politiky liniiovými pracovníky ve vybraných regionech ČR. Šlo o případové studie provedené v rozmezí let 2003 až 2008. Nejprve jsme zkoumané téma uchopili z pohledu samotných tvůrců a realizátorů veřejných programů na lokální úrovni (2003–2006) a následně z pohledu jejich výsledných uživatelů (2008). Konkrétně šlo o zjišťování způsobu realizace programů aktivní politiky zaměstnanosti poradci-zprostředkovateli a specializovanými poradci z úřadů práce v různých regionech ČR a o jejich přístup k registrovaným uchazečům o zaměstnání.

#### *Data a metodologie*

V případě prvního typu výzkumných studií jsme se soustředili na zkoumání odlišných způsobů využívání vybraného opatření aktivní politiky zaměstnanosti v letech 2003 a 2006 na čtyřech a následně dvou vybraných úřadech práce v odlišných regionech ČR<sup>8</sup> (šlo o individuální kontrakty s klienty, tzv. individuální akční plány, IAP<sup>9</sup>). Naším cílem bylo konkrétně zodpovědět otázku: „Jakým způsobem jsou liniiovými pracovníky vybraných úřadů práce realizovány IAP (byrokraticky,

<sup>8</sup> Výběr byl proveden tak, aby se jednotlivé úřady a regiony vzájemně lišily; kritérii výběru byla velikost organizace, míra nezaměstnanosti, toky nezaměstnanosti a povaha hospodářství v regionu [blíže Horák, Horáková 2005; Horák 2005].

<sup>9</sup> IAP představuje individuální kontrakt pracovníků úřadů práce s nezaměstnanými osobami, resp. preventivní a současně i kurativní metodu včasné intervence, která je určena především mladým a dlouhodobě nezaměstnaným osobám evidovaným na úřadech práce.



profesionálně nebo byroprofesionálně) za daných implementačních podmínek v jednotlivých regionech a v časovém odstupu tří let (2003 a 2006)?“ Kromě profesionálního vs. byrokratického uplatňování IAP zaměstnanci, kteří s nezaměstnanými přímo pracovali, jsme v jednotlivých regionech zkoumali i potenciální vlivy ze strany institucionálního a organizačního prostředí. Naší snahou bylo odhalit faktory, které přímo či nepřímo ovlivňují zvolený způsob realizace IAP v daném regionu, a naznačit tak možnost případné změny takového přístupu pracovníků úřadu práce [blíže např. Horák 2005; Sirovátka, Horák, Horáková 2007]. Z tohoto důvodu jsme si stanovili dvě dílčí výzkumné otázky, které odpovídaly naší snaze (1) odhalit výše naznačené způsoby realizace IAP řadovými pracovníky (2) v daném kontextu pracovních podmínek v organizaci a charakteristik regionu při dané podobě legislativy. Pro vypracovávání případových studií v jednotlivých regionech jsme využili celé škály existujících sociálně vědních metod. K zodpovězení první výzkumné otázky jsme využili analýzy evropských a tuzemských dokumentů a expertních studií vztahujících se k IAP a celkem 64 polostandardizovaných rozhovorů s manažery a řadovými pracovníky ve čtyřech regionech v roce 2003 a následně 12 rozhovorů ve dvou shodných regionech v roce 2006. Při zodpovídání druhé otázky jsme navíc provedli v roce 2003 i sekundární analýzu dat z dostupných statistik MPSV a z dat o organizační kultuře úřadů práce implementujících IAP, které provedl Winkler et al. [2003].

Jednání street-level byrokratů z pohledu nezaměstnaných uživatelů služeb jsme zkoumali v průběhu května roku 2008. V tomto období jsme provedli polostandardizované rozhovory s 62 náhodně oslovenými uchazeči o zaměstnání registrovanými na úřadech práce ve třech regionech ČR. Tyto regiony jsme záměrně vybrali s ohledem na naše předchozí zkušenosti s byrokratickým, profesionálním anebo byroprofesionálním jednáním zaměstnanců těchto úřadů (dva z těchto úřadů jsme navštívili již v předchozím výzkumu, na jednom úřadě jsme byli poprvé). Naším cílem bylo zjistit, jak tyto respondenti reflektují v rámci své specifické životní situace individuální zkušenost s přístupem liniových pracovníků úřadu. Centrem našeho zájmu bylo konkrétně zmapovat čtyři klíčové oblasti, které jsme následně analyzovali a mezi regiony vzájemně srovnávali: (1) životní situace uchazečů o zaměstnání a jejich motivace využívat služby nabízené úřadem, (2) jak je úřad vnímán a co se očekává od poskytovaných služeb, (3) informovanost o nabízených službách, a (4) spokojenost s nimi (viz schéma 4 v příloze). V jednotlivých výpovědích jsme se snažili identifikovat prvky byrokratického, profesionálního anebo byroprofesionálního jednání. Vycházeli jsme přitom ze tří předpokladů, které se týkaly všech zmíněných oblastí vyjma první: negativní zkušenosti nezaměstnaných s úřadem, zjevné vyhýbání se jednání nezaměstnaných s pracovníky úřadu a nedostatečně poskytované informace o zprostředkovatelských a poradenských službách pracovníky úřadu mohou být projevem jejich byrokratického jednání jako protikladu jednání profesionálního.

*Zjištění vyplývající z výpovědí expertů (2003–2006)*

V roce 2003 jsme se pokusili identifikovat způsoby zavádění IAP na úřadech práce ve čtyřech odlišných regionech ČR (dále je označujeme A až D). Dva z těchto regionů bylo možné považovat za řešící běžné či malé sociální problémy a zbylé dva za řešící sociální problémy většího rázu.

Z výsledků srovnání žádoucího a skutečného jednání poradců-zprostředkovatelů s nezaměstnanými klienty při využívání IAP ve vybraných regionech vyplynulo, že mezi jednotlivými úřady se způsob implementace IAP lišil, což plně korespondovalo se zjištěným typem organizační kultury. Využitím „Modelu jednotlivých etap poradenského procesu“ (navrženého v Metodické příručce pro pracovníky úřadů práce jako ideální formy postupu práce s nezaměstnanými, 2002) a na jeho základě námi vykonstruovaných podmínek jeho profesionál-

**Tabulka 1. Výsledné modely způsobů implementace IAP na čtyřech regionálních úřadech práce**

Modely		profesio- nální model (A)	neprofe- sionální model (B)	byropro- fesionální model (C)	byro- kratický model (D)
<i>Filozofie</i>					
IAP vnímán jako:	– písemná dohoda o spolupráci a porad. proces	+++	++	+	
	– podpis pracovníka a klienta				++
IAP zaměřen:	– na potřeby klienta	+++	+		+
	– na výkon systému		+	++	
<i>Provozní postup</i>					
Diagnostika:	– vyčerpávající	+++		+++	
	– neúplná		+++		+++
Jednání s klientem:	– symetrické	+++			
	– asymetrické		+++	++	++
IAP:	– sestavován	+++	+++		
	– nesestavován			+++	+++
Průběžné	– zhodnocení IAP	+++	++		++
a/či závěrečné:	– nezhodnocení IAP			+++	

*Zdroj: autoři.*

Poznámka: +++ velmi silně inklinuje, ++ inklinuje, + slabě inklinuje.

ní realizace jsme identifikovali modely způsobů implementace IAP zobrazené v tabulce 1.

Z případových studií vyplynulo, že pouze jediný úřad práce A využívá nejvyšší možnou měrou profesionálních principů jednání s klienty. S touto skutečností korespondovala i převažující organická kultura liniových pracovišť úřadu. Profesionalita postupů většiny řadových pracovníků této organizace byla v souladu s jejich vnímáním IAP jakožto významného poradenského nástroje, který umožňuje aktivizaci obtížně umístitelných klientů pomocí kvalitní a symetrické práce s nimi (za významný nástroj jej považovalo 70 % dotázaných, což je největší podíl ze všech úřadů práce). IAP byl v tomto regionu cíleně využíván i navzdory tomu, že jde o lokalitu s velkými problémy na straně nabídky i poptávky na pracovním trhu i s ohledem na fakt, že příslušný úřad práce má k dispozici pracovníky, kteří jsou v organizaci delší dobu. Jedním z hlavních důvodů této situace se zdá být silná motivace a vzdělanostní a zkušenostní potenciál řadových pracovníků, jakož i prostor pro jejich samostatné a individuální jednání s těmi klienty, o kterých se domnívají, že jim mohou pomoci.

Ostatní úřady práce vykazovaly v uvedených dimenzích mezi sebou odlišnosti, které hraničily až do podoby takového způsobu implementace IAP, který byl charakteristický prvky, jež je možné shrnout do označení „byrokratický model“ (D). Byrokratičnost tohoto přístupu spočívala především v chápání IAP jako pouhého formálního podpisu, ploché, administrativní diagnostiky, asymetrického jednání zprostředkovatelů s klienty a nevyužívání některých podstatných prvků IAP, stejně jako v malém akcentu na jeho roli při začleňování klientů úřadu práce na pracovní trh. Přestože byly IAP implementovány odlišně a jejich realizace variovala od profesionální až po čistě byrokratickou podobu, nelze říci, že by i u úřadů byrokratického typu neexistoval individualizovaný (byť často asymetrický) přístup zprostředkovatelů-poradců ke klientům.<sup>10</sup> Výsledkem je, že management i zprostředkovatelé úřadu, který se vyznačuje byrokratickým jednáním, o své práci tvrdí, že již před samotným zavedením IAP vždy pracovali ve snaze přistupovat k nezaměstnaným naprosto individuálně, respektující jejich specifické potřeby a problémy.

Ve všech čtyřech lokalitách byly identifikovány společné charakteristiky institucionálního prostředí, které vypovídají mj. o vyšším počtu nezaměstnaných klientů s nižší kvalifikací, což nadměrně zatěžuje omezené personální kapacity úřadů, samotní pracovníci úřadu práce se navíc vyznačují vyšším věkem. Výjimkou v uvedených charakteristikách prostředí a personálu je již zmiňovaný úřad práce A, který se nejvíce blíží profesionálnímu poskytování IAP. Oproti jiným regionům je zde sice nadměrná zátěž nezaměstnanými s nízkou kvalifikací (základním vzděláním), ale jako jediný úřad zaměstnává liniové pracovníky,

<sup>10</sup> Z dřívějšího šetření [Horák 2005] totiž vyplynulo, že individuální přístup k nezaměstnaným vůbec nesouvisí s vnímáním individuální práce v rámci IAP. Tuto skutečnost potvrzují i výpovědi zaměstnanců, kteří IAP nepovažují za příliš významný nástroj (nějaký smysl v něm spatřuje méně než 50 % dotázaných).

jejichž věková struktura je rovnoměrně rozložena. Pracovníci tohoto úřadu se vyznačují profesionálními kompetencemi, kladou větší důraz na individuálnost přístupu ke klientům a otevřenost vůči zaměstnavatelům než v jiných regionech (důvodem nemusejí být pouze nevýhodné charakteristiky nezaměstnaných, tj. v tomto případě vysoký počet osob se základním vzděláním, ale i omezená možnost jejich zaměstnání při stávající struktuře zaměstnavatelů v regionu). Pracovníci tohoto úřadu mají díky méně direktivnímu způsobu řízení volnost v rozhodování o pracovních postupech s klienty. Pracují týmovým způsobem, jsou pravidelně zaškolováni a plně využívají samostatného rozhodování a sebekontroly. Kromě stávajících zprostředkovatelských aktivit tito pracovníci nabízejí také plnohodnotné poradenské služby.

Ze všech identifikovaných modelů implementace IAP vyplývá, že úřady práce v regionech s většími obtížemi na trhu práce využívaly IAP profesionálněji než zbylé úřady. Možným vysvětlením je právě očekávání těchto úřadů, že IAP jakožto nově zaváděný nástroj může prostřednictvím užití principů individualizace řešit přetrvávající problémy s nezaměstnaností. Současně se ale zdá, že na úřadu práce A bylo při rozhodování o způsobu implementace IAP mnohem důležitější využít vnitřního potenciálu úřadu práce nežli vnějšího prostředí.

V roce 2006 jsme opětovně navštívili dvě z výše uvedených lokalit, které se vyznačovaly příklonem k spíše byrokratické vs. profesionální implementaci IAP (tj. výše uvedený úřad práce A a D). Od doby našeho prvotního zkoumání v roce 2003 se výrazně změnilo legislativní a institucionální prostředí politiky pracovního trhu v ČR jako celku,<sup>11</sup> nedošlo však k jakémukoli posunu v posílení nedostačujících personálních kapacit úřadů, které trvale zažívají silné tlaky ze strany rostoucího počtu obtížně zaměstnatelných klientů. Uvedené skutečnosti významně ovlivnily způsoby implementace IAP v obou sledovaných regionech.

Klíčovým momentem aplikace a rozvoje či útlumu využití IAP je samotné získávání nezaměstnaných pro spolupráci při IAP. Na jedné straně je totiž účast v IAP dobrovolná a na straně druhé hrozí nezaměstnaným v případě neplnění IAP sankce v podobě vyřazení z registru nezaměstnaných uchazečů. Z tohoto důvodu zaměstnanci obou sledovaných úřadů mnohdy klienty o možnosti uzavřít IAP neinformují nebo to činí s malým důrazem. V současnosti jsou proto

<sup>11</sup> V důsledku zavedení nových legislativních opatření došlo ke zvýšení administrativních tlaků na liniiové pracovníky českých úřadů práce: došlo k zintenzivnění procesu hledání zaměstnání, byla zavedena povinnost nabízet IAP všem uchazečům a rovněž vznikly nové subjekty (agentury zaměstnanosti) a opatření (podpora zaměstnavatelů pro zaměstnávání nezaměstnaných, krytí nákladů na dopravu a možnost financování lokálních projektů zaměstnanosti). Rovněž se rozšířily možnosti ve využívání projektů Evropských strukturálních fondů a vzrostl počet nevládních organizací a zaměstnavatelů spolupracujících s úřady. Ministerstvo práce a sociálních věcí zakotvením IAP v legislativě a tvorbou metodiky ponechalo realizaci IAP plně v rukou lokálních úřadů práce a podpořilo vznik nové role liniiových pracovníků jako „poradců“, kteří by byli oproštěni od větších administrativních úkonů.

IAP chápány všemi sledovanými úřady pouze jako jedna z možných forem individuální práce s nezaměstnanými, které není přikládán velký význam. Jsou-li IAP využívány, pak pouze jako písemný kontrakt, který nesleduje principy této metody (tj. stanovení cílů a průběžné vyhodnocování jejich dosahování). Využívání IAP ve skutečnosti představuje posun zpět k běžnému zprostředkování formalizovaným kontraktem.

Přesto je možné mezi oběma regiony identifikovat změny: zatímco spíše byrokraticky orientovaný úřad práce D využívá IAP v současnosti ve velmi omezené míře a fakticky je ztotožňuje s běžným zprostředkováním, na úřadě práce A je situace jiná. Na liniovém pracovišti klade vedoucí pracovník silný důraz na sociálněvědní vzdělání podřízených řadových pracovníků a na jejich pravidelné proškolení nabízené specializovanými firmami. To vede k posilování poradenských znalostí a technik využitelných pro individuální jednání s klienty. Zároveň je jednotlivým pracovníkům umožněno, aby si organizovali svou práci plně dle vlastního uvážení s ohledem na potřeby klientů. Zatímco na spíše byrokraticky orientovaném úřadě práce D došlo k ústupu ve využívání IAP, na úřadě práce A došlo k nahrazení tohoto „shora“ zavedeného opatření naprosto stejným opatřením, které je ale odlišně nazýváno (tzv. osobní listy): linioví pracovníci zde totiž plně využívají svobody rozhodování, kterou jim poskytuje vedoucí pracovník k tomu, aby si vybírali výhradně ty klienty z řad obtížně umísitelných uchazečů, o nichž se domnívají, že potřebují individualizovanou pomoc, byť by nevedla k nalezení zaměstnání. S těmito klienty, kterým věnují většinu svého pracovního času (a ostatní klienty odsouvají na další, formální schůzky), vypracovávají vlastní plány, které v podstatě replikují principy a filozofii IAP.<sup>12</sup>

#### *Zjištění z pohledu uživatelů veřejných programů (2008)*

V roce 2008 jsme uskutečnili rozhovory s náhodně vybranými nezaměstnanými uchazeči ve třech regionech ČR. Opětovně jsme navštívili dvě z výše uvedených sociálně problémových lokalit, které se v roce 2003 a 2006 vyznačovaly příklonem k spíše byrokratické vs. profesionální implementaci IAP (tj. úřad práce A a D). Dále jsme provedli výzkum v dosud nenavštívené sociálně neproblémové lokalitě (vyznačující se nízkými mírami sledovaných ukazatelů a republikově průměrnou mírou vzdělanosti uchazečů o zaměstnání; budeme ji označovat regionem E). Podstatou tohoto výzkumu bylo zmapovat míru spokojenosti s existujícími poradenskými aktivitami nabízenými sledovanými úřady.

Ze získaných poznatků vyplývá, že v sociálně problémových regionech A a D je při realizaci politiky zaměstnanosti hojně využíván profesionální (v prv-

<sup>12</sup> Statistická data z databáze OK-práce potvrzují, že odlišný přístup k aplikaci IAP mezi úřady má relevanci pro celou ČR: například zatímco dva úřady práce ze 77 realizovaly v roce 2005 asi polovinu ze všech IAP uzavřených v republice v daném roce (na každém to bylo 8–9 tisíc), na 37 úřadech se jednalo naopak jen o několik desítek uzavřených IAP.

ní lokalitě) a byroprofesionální (v druhé lokalitě) přístup pracovníků úřadu ke klientům. V neproblémovém regionu E byly oproti tomu významnou měrou uplatňovány byrokratické principy. V regionu D jsme tedy identifikovali oproti předchozím letům velmi mírný posun od ryze byrokratické orientace k uplatňování byroprofesionálních principů. Z našich výsledků jinými slovy vyplývá, že pouze v regionu A byly splněny všechny tři námi vytyčené výchozí předpoklady profesionálního přístupu<sup>13</sup> pracovníků úřadu k dotázaným nezaměstnaným, zatímco v regionu D byly splněny jen částečně a v regionu E vůbec (profesionálně orientovaný úřad v lokalitě A dále nazýváme „na poradenství orientovaný úřadem“ a byroprofesionální a byrokratický úřad D a E označujeme „na zprostředkování orientované úřady“).

Uvedené skutečnosti se odráží v samotném typu poskytovaných služeb, konkrétně, zdali pracovníci úřadu nabízeli uchazečům o zaměstnání pouze služby, které souvisejí se zprostředkováním zaměstnání (kde neexistuje explicitní tlak na vyšší profesionalitu pracovníků) anebo také služby specializovaného poradenství (kde je profesionální přístup pracovníků nezbytný). O skutečnosti, že náplň práce řadových pracovníků poskytujících zprostředkování zaměstnání (tzv. poradců-zprostředkovatelů z odboru nebo oddělení zprostředkování a poradenství) tenduje k byrokratičnosti, zatímco poradenská práce (tzv. poradců z odboru nebo oddělení specializovaného poradenství anebo Informačního a poradenského střediska úřadu práce pro volbu a změnu povolání, tzv. IPS) inklinuje k profesionalitě, vypovídá převaha negativní kritiky u prvního typu činnosti a nadmíra pozitivních ohlasů u druhého typu činností. První typ služeb je totiž spojen výhradně se snahou pracovníků poskytovat co nejkomplexnější, kvalitní informace o volných pracovních místech, což je v současnosti obtížné dosáhnout díky jejich výraznému pracovnímu vytížení a technologickým a personálním omezením. Druhý typ služeb oproti tomu umožňuje více zapojit profesní potenciál řadových pracovníků v možnostech změnit stávající životní situaci uchazečů o zaměstnání anebo je minimálně více motivovat. Z tohoto důvodu vyvolaly poradenské služby včetně rekvalifikací u téměř všech nezaměstnaných ve všech zkoumaných regionech pozitivní ohlasy. A to i přesto, že v regionu D – a obzvláště pak v regionu E – byl podíl dotázaných, kteří se těchto služeb účastnili, velmi malý (v regionu A více než polovina dotázaných, v regionu D méně než polovina dotázaných a v regionu E pouze pětina).

*Vnímání úřadu a očekávání od poskytovaných služeb.* Většina dotázaných ze všech zkoumaných regionů hodnotí „svůj“ úřad práce pozitivně, a to i přesto, že jsou jim služby zprostředkovatelského i poradenského rázu zároveň nabízeny pouze v jediném regionu A. Ve zbylých dvou lokalitách (D a E) služby specializovaného poradenství větší či menší měrou absentovaly. Důvody pozitivního hodnocení úřadů nezaměstnanými v regionech s absencí těchto specializovaných

<sup>13</sup> Za plně profesionální přístup jsme považovali symetrický vztah mezi pracovníkem a klientem, neformální, individualizovaný přístup pracovníka k osobnosti a konkrétní životní situaci klienta a využívání profesionálních, ne-rutinních metod intervence pracovníkem.



služeb mohou být způsobeny menším očekáváním uchazečů vůči možnostem a postupům zaměstnanců úřadu a také jejich dobré zkušenosti s jednáním s úředníky.

Dále, na úřady práce se s větším očekáváním obrací především ženy mladého a středního věku, a to v regionech s profesionálním či byroprofesionálním přístupem k nezaměstnaným (lokalita A a D). V regionu A, kde se úřad orientuje především na poradenské aktivity, se všichni dotázaní uchazeči nespolehají pouze na osobní kontakt s pracovníky úřadu, jsou ale motivováni a explicitně vedeni ve spoléhání se na sebe sama (využívání různých způsobů hledačských aktivit typu nástěnek, boxů i osobních pohovorů se specializovanými poradci z IPS). V regionu D, kde dominují aktivity zprostředkovatelské, oproti tomu uchazeči dávají přednost osobnímu jednání s pracovníky úřadu, které považují za „příjemnější“ a „aktuálnější“ než např. nástěnky a dochází při něm k rychlému předání potřebných informací. Ostatní uchazeči o zaměstnání (všichni muži a starší ženy nad 50 let a úplně všichni nezaměstnaní v byrokraticky orientovaném úřadu v lokalitě E) mají očekávání od úřadu menší. Vypadá to, že mladší uchazeči mají nižší motivaci obracet se na úřad z toho důvodu, že využívají zázemí svých rodičů anebo na pomoc úřadu rezignovali. Uchazeči nad 50 let a většina mužů žije v představě nutnosti zabezpečit sebe a svou rodinu vlastními silami, s minimální závislostí na úřadu. Výjimkou jsou muži z regionu D s rigidním trhem práce, kteří ve vlastních hledačských aktivitách neuspěli, stejně tak mají minimální očekávání rezignované ženy vyššího věku. Specifickou skupinu tvoří v nezaměstnanosti „uzamčení“ uchazeči (nekvalifikovaní, rodiče s malými dětmi, ženy nad 50 let, zdravotně postižení, Romové, nezaměstnaní pečující o osobu blízkou), jejichž situace je obzvláště tíživá v sociálně problémových regionech A a D, kde jsou poměrně rigidní trhy práce a kde jsou možnosti úřadů práce omezovány nedostatečnou poptávkou po pracovní síle. To má za následek, že příležitost najít vhodné zaměstnání mají pouze někteří uchazeči (spíše mladí a flexibilní). Svou registraci na úřadě všichni dotázaní zdůvodňují získáním finanční podpory, která může představovat zdroj „psychické podpory“ a posílení „vlastní zodpovědnosti a soběstačnosti“.

Lze říci, že míra očekávání registrovaných uchazečů od liniových pracovníků úřadů práce je vyšší v lokalitách, které se vyznačují větším příklonem k profesionálnímu jednání s nezaměstnanými, kde je poskytováno specializované poradenství a kde je s uchazeči příjemně komunikováno (zejména region A). V některých lokalitách spatřují oslovení uchazeči problémy související s nezaměstnaností výhradně v povaze trhu práce, přičemž možnosti úředníků vnímají jako silně omezené a limitované (region D). Naopak, v regionu s byrokraticky orientovaným úřadem práce (lokalita E) nezbývá registrovaným uchazečům nic jiného než spoléhat se sami na sebe, neboť – podle svých slov – pomoc od úředníků nemohou soudě dle předchozí zkušenosti očekávat (pracovníci úřadu podle nich poskytují pouze finanční zabezpečení a zprostředkovávají informace, které jsou navíc často zkreslené či neúplné). Z tohoto důvodu je jejich očekávání

od úřadu nižší. Je přitom zjevné, že spoléhat se při hledání zaměstnání sami na sebe volí nejen v poradenských kurzech motivovaní klienti, ale také „samostatní“ a „nezávislí“ uchazeči a dále pak i „zklamaní“ uchazeči, kteří rezignovali na jednání s úředníky, neboť ti jim nejsou schopni poskytnout očekávanou pomoc, která by vedla k nalezení vhodného zaměstnání.

*Informovanost o nabízených službách.* I přestože se naprostá většina dotázaných domnívá, že jsou zcela informováni o službách, které by jim mohl úřad práce nabídnout, pouze na poradenství orientovaném úřadu A byla identifikována snaha pracovníků poskytnout povinně všem svým nezaměstnaným vedle zprostředkovatelských aktivit také poradenské služby (šlo předně o poradenství ke způsobu hledání práce, bezplatný přístup k internetu a možnost účasti v motivačních programech). Ve zbylých dvou regionech kontaktují uchazeči pracovníky úřadu především kvůli finanční podpoře a jsou seznamováni svými zprostředkovateli pouze s informacemi o pracovních místech na daném trhu práce. Až na jediného dotázaného z regionu D, který očekával od úřadu jakoukoli poradenskou službu, které se mu dosud nedostalo, nevyžadoval nikdo z dotázaných poradenské služby, protože o těchto možnostech úřadu jednoduše nevěděl.

S informacemi získanými od pracovníků úřadu v regionu A ale nebyli všichni uchazeči zcela spokojeni. Kritičtí byli někteří krátkodobě registrovaní klienti (do 1–2 měsíců, např. zdravotně postižený, cizinec, žena po mateřské dovolené) a uchazeči vyššího středního věku, kteří se ocitli v obtížné životní situaci, jež je pracovníky úřadu mnohdy neřešitelná, neboť realizace pomoci není vždy pouze v kompetenci úřadu práce a kooperace s ostatními institucemi státní správy, samosprávy i neziskového sektoru bývá problematická. Šlo navíc často o respondenty, kteří kladli specifické nároky na hledané pracovní místo (pouze určité profese, práce na částečný úvazek apod.). Nespokojení klienti z regionu D oproti tomu vyžadovali rozšíření poskytovaných zprostředkovatelských aktivit, které hraničily s poradenstvím (šlo např. o pomoc při jednání se zaměstnavatelem).

Z provedených rozhovorů vyplývá, že s rostoucí profesionalizací přístupu pracovníků úřadu k nezaměstnaným roste i informovanost klientů o službách, které jim úřad práce může nabídnout. Přitom je zjevné, že při poskytování konkrétních programů aktivní politiky zaměstnanosti si klade každý úřad během náboru uchazečů jiné podmínky pro jejich zařazení. Může tak úmyslně docházet k filtraci poskytovaných informací bez ohledu na to, zda je konkrétní jednání úředníků byrokratické či profesionální. Nesporným faktem však zůstává, že k rozšíření a prohloubení profesionálního přístupu jsou naprosto nezbytné dostatečné personální (a související strukturální) kapacity úřadu.

Úřad práce v regionu A je typickým projevem silné důvěry vedení úřadu právě ve vlastní personální kapacitu specializovaných poradců, kteří jsou motivováni individuálně pracovat se všemi uchazeči o zaměstnání, i když si uvědomují, že u skupin dlouhodobě nezaměstnaných s obtížně řešitelnou životní situací nemůže vždy dojít k odvrácení pocitů frustrace z nenalezení vhodného a trvalé-

ho zaměstnání. Omezené strukturální a personální kapacity úřadu ve zbývajících regionech jsou potom jasným indikátorem vyšší pravděpodobnosti příklonu pracovníků úřadu k byrokratickému jednání s uživateli služeb.

*Spokojenost s nabízenými službami.* Ve všech regionech bylo prokázáno, že všichni dotázaní jsou spokojeni s úřadem práce a jím poskytovanými službami bez ohledu na to, zda úřady inklinují při poskytování služeb k profesionálním či byrokratickým praktikám (výjimkou byly v hledání práce „neúspěšné“ osoby středního a staršího věku). Díky „velmi dobré“ a „příjemné“ zkušenosti s úřadem jej všichni dotázaní považují za instituci, které je možné „důvěřovat“, a to i přesto, že jsou téměř všichni uchazeči přesvědčeni, že větší aktivitu při hledání zaměstnání musí vynaložit sami. Shodné výpovědi o spokojenosti uchazečů ve všech regionech jsou výsledkem zejména jistoty finančního zabezpečení a dále pak pozitivní zkušenosti s komunikací s pracovníky úřadu (ať už díky symetričnosti vztahu mezi pracovníky a klienty v regionu A, anebo sympatickému a příjemnému jednání mezi pracovníky a klienty ve zbylých dvou regionech, zejména v regionu D). V případě lokality A je důvodem pro pozitivní hodnocení úřadu také široká paleta nabízených aktivit, která vyvolává u dotázaných pozitivní ohlasy i v případech, kdy se nezaměstnaní nacházejí v obtížné situaci, která je řešitelná jen v dlouhodobé perspektivě.

Při sledování byrokratického vs. profesionálního přístupu řadových pracovníků z výpovědí klientů o jejich spokojenosti s nabízenými službami vyplývá, že je důležité, se kterými úředníky se uchazeči na úřadě nejčastěji setkávají, resp. s jakým typem zaměstnanců úřadu jsou v kontaktu. Jak jsme již naznačili výše, v regionu A jsou těmito pracovníky specializovaní poradci z Informačního a poradenského střediska, kteří poskytují výhradně poradenské služby a kteří inklinují k užívání profesionálních praktik. V regionu D a E jde oproti tomu zejména o poradce-zprostředkovatele, kteří informují uchazeče o volných pracovních místech na daném lokálním trhu práce a tendují k byrokratickému jednání. Tuto skutečnost potvrzuje i fakt, že zatímco jsou zprostředkovatelské služby v každém z regionů alespoň některým z uchazečů kritizovány, poradenské služby, pokud jsou nabídnuty, jsou hodnoceny vesměs pozitivně.

## **Závěr**

Linioví pracovníci (resp. úředníci první linie), kteří byli centrem zájmu této stati, se vyznačují tím, že jednají přímo se svými klienty a mají poměrně rozsáhlou svobodu v rozhodování. Tu potřebují k řešení složitých problémů uživatelů veřejných programů, které poskytují, a k obraně proti tlakům náročných pracovních podmínek organizačního a mimoorganizačního prostředí. Linioví pracovníci musí rovněž čelit tlakům ostatních zaměstnanců uvnitř organizace, obzvláště hierarchicky nadřazeným manažerům, kteří se pokouší často minimalizovat jejich autonomii a vnucovat své vlastní zájmy a preference.

Všechny tyto tlaky je možné vnímat jako organizované na „obecných principech“ byrokracie a manažerismu (v případě pracovních podmínek uvnitř organizace), anebo profesionalismu (v případě požadavků kladených na roli profesionálních liniových pracovníků pravidly profese, která jsou dána mimo organizaci a která respektují požadavky uživatelů veřejných programů). Existence uvedených tlaků vyvolává u liniových zaměstnanců dilemata, která se snaží řešit uplatněním vlastních strategií interakce s klienty, a tedy vlastními specifickými způsoby implementace veřejných programů. Tyto strategie mohou být založeny na využívání byrokratických či profesionálních principů anebo na jejich kombinaci podle řešené situace. Byrokratické jednání liniových pracovníků může mít potom podobu rutinního oddalování či přehlížení psychicky vyčerpávajících situací, a tedy neosobního přístupu ke klientům. Profesionální jednání liniových pracovníků se může oproti tomu projevovat snahou o individuální řešení specifických problémů a postavení klientů, tj. nerutinním, více osobním způsobem. Ve skutečnosti je ale jednání liniových pracovníků díky situaci, ve které se nalézají, často hybridní: jde o kombinaci byrokratických a profesionálních principů.

Při úvahách o různých rolích liniových pracovníků opomíjíme úmyslně principy manažerismu. Vývoj administrativy evropského sociálního státu do konce 80. let minulého století vypovídá o tom, že postavení profesionálních liniových pracovníků v byrokraticky spravovaných státních organizacích bylo větší či menší měrou managementem organizace trpěno. Od začátku 90. let pak byly do systému sociálního státu zavedeny právě principy manažerismu založené na flexibilitě a účinnosti systému, přísné kontrole výkonu podřízených pracovníků managementem organizace a decentralizaci řízení. Dopady těchto principů je možné identifikovat jak v prostředí organizací, tak i mimo něj. Obecné principy manažerismu je ale možné využít pro jednání liniových pracovníků ke klientům pouze v omezené míře. Důvodem může být empiricky prokázaný minimální vliv managementu na jednání liniových pracovníků, sledování „racionality“ procesu dosahování cílů implementovaných programů manažery namísto monitorování jejich „kvality“ a falešný předpoklad založený na tom, že jednotlivé postupy liniových pracovníků mohou vést k jasné definovaným cílům, které ve skutečnosti nejsou jasné definovatelné (ať už z důvodu komplexnosti řešených případů, anebo složitosti procesů vyjednávání [blíže Horák, Kulhavý 2008]).

Samotné determinanty ovlivňující způsob implementace veřejných programů liniovými pracovníky je možné identifikovat v institucionálním prostředí uvnitř organizace i mimo ni. Současné principy nového způsobu řízení administrativy sociálního státu (tzv. new governance) totiž významně ovlivňují jak vnitřní prostředí organizací, tak i vlastní implementaci politik na úrovni liniových pracovníků. Na základě zavádění principů trhu, zadávání zakázek nestátním poskytovatelům služeb (kontraktování) a podněcování výkonu státních zaměstnanců se pokouší idea new governance navázat na stávající principy nového veřejného managementu a navíc řešit veřejné problémy prostřednictvím nových nástrojů veřejného jednání (např. půjčky a jejich záruky, regulace, kontrakty, kooperační

dohody, refundační schémata, daňové úlevy, vouchery aj.). Tyto metody představují pro liniové pracovníky možnost uplatňovat dosud nevyužívané postupy práce s klienty, které mají nabídnout nová řešení (typickým příkladem jsou i individuální kontrakty s uživateli programů). Vedle liniových pracovníků se na implementaci těchto nástrojů podílí významnou měrou i sítě státních či soukromých aktérů mimo organizaci (tzv. vláda třetí strany), kteří se mohou podílet na financování služeb či mobilizaci dalších aktérů, nejčastěji ale poskytují dodatečné služby, které jsou komplementární ke stávajícím aktivitám vykonávaným státními organizacemi.

V podmínkách České republiky je výkon veřejných služeb zaměstnanosti do značné míry závislý na omezených personálně kvalifikačních a materiálních podmínkách. Přesto, že poslední roky přinesly do české politiky pracovního trhu nové možnosti organizace, řízení a financování služeb zaměstnanosti (vyplývající mj. ze zmíněných principů decentralizace a možnosti kontraktování privátních institucí společně s důrazem na vícezdrojové financování služeb zaměstnanosti a na možnosti, které přinášejí programy a projekty spolufinancované Evropským sociálním fondem), stále je v nich patrná snaha řešit otázky zaměstnanosti spíše jednoduššími, méně nákladnými způsoby s výsledky patrnými zejména v krátkodobé perspektivě. V rámci veřejných služeb zaměstnanosti tak dochází často k preferenci „rychlých a rutinních“ zprostředkovatelských aktivit před „náročnými a nejistými“ aktivitami poradenskými.

To se projevovalo také při zkoumání realizace jednoho z poradenských nástrojů aktivní politiky pracovního trhu, jehož význam podtrhují mimo jiné doporučení Evropské strategie zaměstnanosti, tj. individuálního akčního plánu. Pouze jeden ze sledovaných úřadů práce postupoval při realizaci IAP podle pravidel profesionálního přístupu – kvalitní individuální dlouhodobá symetrická práce s klienty – a to i s odstupem tří let (institut IAP byl však nahrazen označením „osobní listy“). Pro pracovníky dalších sledovaných úřadů práce byly IAP více či méně formálním aktem podpisu či spíše administrativní pracovní diagnostiky. Přesto i na těchto úřadech práce byla mezi liniovými pracovníky patrná snaha pracovat alespoň s některými klienty individuálně, byť z pozice „nadřízeného“ (asymetrický pracovní vztah). Oslovení klienti úřadů práce hodnotili cílenou a poradenskou péči pracovníků ÚP jako přínosnou, zatímco spíše neosobní zprostředkovatelské aktivity vnímali jako neefektivní jak ve vztahu k nalezení vhodného pracovního místa, tak s ohledem na podporu vlastní sebedůvěry a motivace.

Obecně se zdá, že klíčovým momentem pro lepší pochopení účelu konkrétních nástrojů aktivní politiky pracovního trhu, a tedy i pro jejich efektivnější realizaci ze strany liniových pracovníků úřadů práce je na jedné straně jejich dostatečné profesní a kvalifikační vybavení a předpoklady jeho dalšího rozvoje, na straně druhé také jejich větší zodpovědnost a prostor pro vlastní rozhodování (tedy posun k více profesionálně orientovaným modelům práce liniových pracovníků).



PAVEL HORÁK je odborným asistentem na katedře sociální politiky a sociální práce FSS MU v Brně, kde přednáší kurz Sociologie, Sociální deviace, Organizační kultura a Projektování institucí sociální práce. Výzkumně se zabývá problematikou implementace veřejné politiky, konkrétně pak aspekty institucionálního prostředí státních organizací a samotným vnitroorganizačním fungováním státních byrokratických organizací. Je pravidelným přispěvatelem Politologického časopisu, Fóra sociální politiky a časopisu Sociální práce.

MARKÉTA HORÁKOVÁ je asistentkou na katedře sociální politiky a sociální práce FSS MU v Brně. Vyučuje vybraná témata kurzu Sociální politika, Teorie a politika pracovního trhu a kurzu Služby zaměstnanosti, projekty a práce s nezaměstnanými. Od roku 2002 působí jako výzkumný pracovník VÚPSV (pracoviště Brno). Podílela se jako výzkumný pracovník např. na projektech „Nezaměstnanost a sociální politika“, „Moderní společnost“ nebo „Sociální koheze“.

## Literatura

- Baldwin, M. 2000. *Care Management and Community Care. Social Work Discretion and the Construction of Policy*. Aldershot: Ashgate.
- Blau, P. M., M. W. Meyer. 1971. *Bureaucracy in Modern Society*. New York: Random House.
- Blau, P. M., W. R. Scott. 1962. *Formal Organizations. A Comparative Approach*. San Francisco: Chandler.
- Brodkin, E. Z. 1997. „Inside the Welfare Contract: Discretion and Accountability in State Welfare Administration.“ *Social Service Review* 71 (1): 1–33.
- Brodkin, E. Z. 2001. „Accountability in Street-level Bureaucracies: Issues in the Analysis of Organizational Practice.“ Příspěvek přednesený na 5th International Research Symposium on Public Management. Centre d'initiatives de l'Economia Social, University of Barcelona, Spain, 9.–11. 4. 2001.
- Brown, R. G. S. 1975. *The Management of Welfare: a Study of British Social Service Administration*. Glasgow: Fontana/Colins.
- Clarke, J., J. Newman. 1997. *The Managerial State. Power, Politics and Ideology in the Remaking of Social Welfare*. London: Sage.
- Crozier, M. 1977. *The Stalled Society*. New York: Penguin Books.
- Dominelli, L. 1997. „Professionalism, Working Relations and Service Delivery.“ Pp. 195–221 in L. Dominelli. *Sociology for Social Work. Theory and Practice for a Changing Profession*. London: Palgrave Macmillan.
- Elmore, R. E. 1978. „Organisational Models of Social Program Implementation.“ *Public Policy* 26 (2): 185–228.
- Forder, A. 1974. *Concepts in Social Administration: A Framework for Analysis*. London: Routledge and Kegan Paul.
- Freidson, E. 2001. *Professionalism, the Third Logic: On the Practice of Knowledge*. Chicago: University Of Chicago Press.
- Goodsell, Ch. T. 1981. „Looking Once Again at Human Service Bureaucracy.“ *The Journal of Politics* 43: 763–78.
- Greenwood, E. 1965. „Attributes of a Profession.“ Pp. 509–23 in M. N. Zald (ed.). *Social Welfare Institutions. A Sociological Reader*. New York, London, Sydney: John Wiley and Sons.



- Harris, J. 1998. „Scientific Management, Bureau-professionalism and New Managerialism. The Labour Process of State Social Work.“ *British Journal of Social Work* 28 (6): 839–62.
- Harris, J. 2002. *The Social Work Business*. London, New York: Routledge.
- Hasenfeld, Y. 1983. *Human Service Organizations*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall.
- Hoós, J. et al. 2005. „Veřejná správa a řízení ve veřejné správě: přístupy a reformy.“ Pp. 133–151 in M. Potůček et al. *Veřejná politika*. Praha: Sociologické nakladatelství.
- Horák, P. 2005. „Odlišné přístupy k implementaci individuálního akčního plánu zaměstnanosti na vybraných českých úřadech práce.“ Pp. 30–58 in J. Winkler, L. Klimplová, M. Žižlavský (eds.). *Účelové programy na lokálních trzích práce. Jejich význam, potřebnost a realizace*. Brno: FSS MU.
- Horák, P. 2007. *Změna cílů státních sociálních programů v průběhu jejich implementace street-level byrokraty*. Disertační práce. Brno: FSS MU.
- Horák, P., M. Horáková. 2005. „Změna oficiálních cílů a funkcí veřejné a sociální politiky aktéry na lokální úrovni: příklad vybraného opatření aktivní politiky zaměstnanosti v ČR.“ *Politologický časopis* 12 (3): 259–283.
- Horák, P., V. Kulhavý. 2008. „Analýza cílů veřejných programů v současné veřejné a sociální politice z vnitro-organizační perspektivy.“ *Fórum sociální politiky* 2 (2): 2–9.
- Jewell, Ch., B. Glaser. 2000. „Conveying the Benefits of Employment: A Comparison of the Organizational Settings of California’s AFDC and GAIN Programs.“ *Berkeley University of California Working Paper* 17. Berkeley, CA: University of California.
- LeGrand, J., W. Barlett. 1993. *Quasi-Markets and Social Policy*. London: Macmillan.
- Lipsky, M. 1980. *Street-level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Russell Sage Foundation.
- Lipsky, M. 1991. „The Paradox of Managing Discretionary Workers in Social Welfare Policy.“ Pp. 212–228 in M. Adler, B. Colin, J. Clasen, A. Sinfield (eds.). *The Sociology of Social Security*. Edinburgh: Edinburgh University Press.
- Maynard-Moody, S. W., M. C. Musheno. 2003. *Cops, Teachers, Counselors: Stories from the Front Lines of Public Service*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Meyers, M. K., B. Glaser, N. Dillon, M. Macdonald. 1996. „Institutional Paradoxes: Why Welfare Workers Can’t Reform Welfare.“ *UC DATA Working Paper* 7. Berkeley, CA: University of California.
- Mušil, L. 2004. „Ráda bych Vám pomohla, ale--“: dilemata práce s klienty v organizacích. Brno: Marek Zeman.
- Potůček, M. et al. 2005. *Veřejná politika*. Praha: Sociologické nakladatelství.
- Prottas, Jeffrey. 1979. *People Processing: The Street-Level Bureaucrat in Public Bureaucracies*. Lexington, MA: Lexington Press.
- Riccucci, N. M. 2005. *How Management Matters. Street-level Bureaucrats and Welfare Reform*. Washington: Georgetown University Press.
- Scott, W. R. 1969. „Professional Employees in a Bureaucratic Structure: Social Work.“ Pp. 82–140 in A. Etzioni (ed.). *The Semi-Professions and Their Organization*. New York: The Free Press.
- Sirovátka, T., P. Horák, M. Horáková. 2007. „Emergence of New Modes of Governance in Activation Policies: Czech Experience.“ *International Journal of Sociology and Social Policy* 27 (7–8): 311–323.
- Smith, G. 1970. *Social Work and the Sociology of Organizations*. London: Routledge and Kegan Paul.
- Sol, E., M. Westerveld. 2005. *Contractualism in Employment Services: A New Form of Welfare State Governance*. Hague: Kluwer Law International.
- Vinzant, J. C., L. Crothers. 1998. *Street-Level Leadership: Discretion and Legitimacy in Front-Line Public Service*. Washington, D. C.: Georgetown University Press.

- Weatherly, R., M. Lipsky. 1977. „Street Level Bureaucrats and Institutional Innovation: Implementing Special Education Reform.“ *Harvard Educational Review* 47 (2): 171–197.
- Weber, M. 1947. *The Theory of Social and Economic Organization*. New York: Free Press of Glencoe.
- Wilson, J. Q. 1989. *Bureaucracy. What Government Agencies Do and Why They Do It*. New York: Basic Books.
- Winkler, J. 2001. „Přístupy k analýze implementace sociálních dávek.“ Pp. 136–141 in Petr Mareš (ed.). *Dávky sociálního státu*. Brno: Masarykova univerzita.
- Winkler, J., P. Horák, M. Žižlavský. 2003. *Institucionální předpoklady politiky trhu práce v etapě vstupu ČR do EU*. Praha, Brno: FSS MU, VÚPSV, NVF.